



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.1.2021 г.
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в
рамките на Международната организация за гражданско въздухоплаване във
връзка с изменение 28 на приложение 9, раздел D към Конвенцията за
международно гражданско въздухоплаване**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) във връзка с изменение 28 на приложение 9 „Улесняване“ към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване (Чикагската конвенция). Съветът на Международната организация за гражданско въздухоплаване прие това изменение на 23 юни 2020 г.

Изменение 28 се отнася до правилата за обработването на резервационни данни на пътниците (PNR данни), които са разгледани в приложение 9, глава 9, раздел D.

PNR данните са лични данни на пътниците, събирани от въздушните превозвачи за техните стопански цели, за разлика от други свързани с пътуването данни, събирани от тях от името на органите, като например предварителната информация за пътниците (API). Правоприлагащите органи по целия свят все по-често използват PNR данните, предавани им от въздушните превозвачи, за целите на борбата срещу тероризма и други форми на тежка престъпност.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенция за международно гражданско въздухоплаване (Чикагска конвенция)

С Чикагската конвенция се урежда международният въздушен транспорт. Тя е в сила от 4 април 1947 г. и с нея се учредява Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).

Всички държави — членки на ЕС, са страни по Чикагската конвенция.

2.2. Международна организация за гражданско въздухоплаване

ИКАО е специализирана агенция на Организацията на обединените нации. Нейната цел е да разработва принципите и техниките за международното въздухоплаване и да насърчава планирането и развитието на международния въздушен транспорт.

Съветът на ИКАО е постоянен орган на ИКАО, който се състои от представители на 36 договарящи държави, избрани от събранието на ИКАО за срок от три години. За периода 2019—2022 г. в съвета на ИКАО са представени седем държави — членки на ЕС¹.

Задължителните функции на съвета на ИКАО, изброени в член 54 от Чикагската конвенция, включват приемането на международни стандарти и препоръчителни практики, определени като приложения към Чикагската конвенция. Стандартите представляват спецификации, за които се счита, че е необходимо еднакво прилагане, докато препоръчителните практики нямат задължителен характер.

Съветът на ИКАО също така свиква събранието, което е независим орган на ИКАО. Събранието на ИКАО заседава поне веднъж на три години и определя политическата ориентация на организацията за следващите три години. Четиридесетото заседание на събранието на ИКАО се проведе между 24 септември и 4 октомври 2019 г. в Монреал, Канада.

¹ Това са Германия, Гърция, Испания, Италия, Нидерландия, Финландия и Франция.

2.3. Процесът за актуализиране на стандартите и препоръчителните практики на ИКАО относно PNR данните

Изготвянето на нови международни стандарти и препоръчителни практики за PNR данни е залегнало в Резолюция 2396 (2017) на Съвета за сигурност на ООН, приета на 21 декември 2017 г.² Съгласно резолюцията държавите, които членуват в ООН, трябва да *„развият капацитет за събиране, обработване и анализиране на PNR данни в изпълнение на стандартите и препоръчителните практики на ИКАО и да гарантират, че PNR данните се използват от всички техни компетентни национални органи и се обменят с тях при пълно спазване на правата на човека и основните свободи“*. В нея също така ИКАО се приканва *„да работи със своите държави членки за изготвянето на стандарт за събирането, използването, обработването и защитата на PNR данните“*.

Изготвянето на предложения за преразглеждане на стандартите и препоръчителните практики за PNR данни беше възложено на група от експерти — работната група за PNR на ИКАО, сформирана от комитета за въздушен транспорт на ИКАО (КВТ) през март 2019 г. Работата на работната група приключи през декември 2019 г. и бе прегледана от комисията на ИКАО по въпросите на улесняването през януари 2020 г.

Предложенията на комисията на ИКАО по въпросите на улесняването бяха одобрени от КВТ на 7 февруари 2020 г. Това одобрение бе последвано от официална консултация с държавите — членки на ИКАО, посредством писмо на ИКАО до държавите 2020 14Е. Консултацията с държавите приключи на 15 май 2020 г.

След консултацията с държавите секретариатът на ИКАО анализира отговорите, получени от държавите, и представи предложение пред КВТ. Предложението на секретариата на практика беше идентично с резултатите от заседанието на комисията по въпросите на улесняването през януари 2020 г. По подобен начин, както на своето заседание от 19 юни 2019 г., КВТ препоръча на съвета на ИКАО да приеме стандартите и препоръчителните практики за PNR данни във вида, в който са представени от секретариата, само с незначителни корекции.

На 23 юни 2020 г., по време на десетото заседание на своята 220-а сесия, съветът на ИКАО прие изменение 28 на приложение 9 към Чикагската конвенция. Както бе отбелязано по-горе, в приложение 9 са установени международни стандарти относно улесняването и глава 9, раздел D от него се отнася конкретно до PNR данните.

На 17 юли 2020 г. ИКАО информира своите държави членки за приемането на изменение 28 чрез друго писмо до държавите (ЕС 6/3-20/71). Изменението влиза в сила на 30 октомври 2020 г., освен ако до тази дата мнозинството от държавите не заявят, че го отхвърлят в съответствие с член 90 от Чикагската конвенция. Изменението ще се прилага от 28 февруари 2021 г. Държавите — членки на ИКАО, обаче могат да уведомят до 30 януари 2020 г. за различията между техните национални разпоредби и практики и разпоредбите и практиките, залегнали в стандартите, установени с изменение 28, ако считат, че съществуват определени различия между техните национални разпоредби или практики и някой от стандартите. Такова уведомление трябва да бъде подадено в съответствие с член 38 от Чикагската конвенция и приложимия механизъм за уведомяване за различия.

² Резолюция 2396 (2017) на Съвета за сигурност от 21 декември 2017 г. относно заплахите за международния мир и сигурност, причинени от завръщането на чуждестранни бойци терористи.

2.4. Свързани с PNR данните аспекти на изменение 28 на приложение 9

Ако влезе в сила, изменение 28 ще замени съществуващите стандарти 9.22—9.22.1 и препоръчителна практика 9.23 с новите стандарти и препоръчителни практики 9.23—9.38. Тези стандарти и препоръчителни практики са значително по-подробни от съществуващата рамка, като обхващат наред с другото аспекти, свързани с ограничение на целите, надзор, права на субекта на данните, метод на предаване, съхраняване на данни, обработване на чувствителни данни и отношенията между договарящите държави по Чикагската конвенция във връзка с предаването на PNR данни. Някои от незадължителните насоки, представени в документ 9944 на ИКАО за определяне на насоки относно PNR данните³, са актуализирани спрямо новите стандарти.

Съгласно стандарт 9.23 от договарящите държави се изисква да развият способността да събират, използват, обработват и защитават PNR данни и да транспонират правилата за практическото прилагане на тази способност в подходяща вътрешна правна и административна рамка, съгласувана със стандартите и препоръчителните практики. Задължителният характер на развиването на способности за обработване на PNR данни е в съответствие с Резолюция 2396 (2017) на Съвета за сигурност на ООН.

Съгласно стандарт 9.24 от договарящите държави се изисква, като зачитат изцяло правата на човека и основните свободи, да идентифицират ясно PNR данните, които ще бъдат използвани в техните операции, и да определят целите, за които PNR данните могат да бъдат използвани от органите. Тези цели не следва да надхвърлят необходимото, в т.ч. по-специално целите на граничната сигурност за борба с тероризма и тежките престъпления. Освен това разкриването на PNR данни в получаващата държава или в други държави следва да бъде ограничено до компетентни органи, които изпълняват съответни функции, свързани с целите, за които се обработват PNR данните. Тези органи също така следва да осигурят мерки за защита, сравними с онези, предоставяни от разкриващия орган.

Със стандарт 9.25 се установяват изисквания относно сигурността на данните и правата на физическите лица във връзка с обработването на техните PNR данни, включително по отношение на недискриминацията, предоставянето на информация, средствата за административна и съдебна защита, достъпа до данни и възможността да се иска коригиране, заличаване или добавяне на бележки. С препоръчителна практика 26 държавите се насърчават да уведомяват лицата за обработването на техните PNR данни и предоставените им права и средства за правна защита.

Съгласно стандарт 9.27 от договарящите държави се изисква да извършват автоматизираното обработване на PNR данни въз основа на обективни, точни и надеждни критерии, които действително посочват съществуването на риск, без да водят до незаконно разграничаване, и да се въздържат от вземане на решения, които водят до значително неблагоприятно въздействие върху правните интереси на физическите лица въз основа единствено на автоматизираното обработване на PNR данни.

Съгласно стандарт 9.28 от държавите се изисква да определят един (или повече) компетентен национален орган с правомощия да упражнява независим надзор върху защитата на PNR данните и да определя дали PNR данните се събират, използват, обработват и защитават при пълно зачитане за правата на човека и основните свободи.

Със стандарт 9.29 се забранява държавите да изискват от въздушните превозвачи да събират PNR данни, които не са необходими като част от обичайните за дейността им оперативни процедури, или да филтрират такива данни преди предаването. С него също

³ ИКАО, Насоки относно резервационните данни на пътниците (PNR данните), първо издание — 2010 г.

така се забранява обработването на чувствителни данни — т.е. PNR данни, разкриващи расовия или етническия произход на дадено лице, неговите политически възгледи, религиозни или философски убеждения, членство в синдикални организации, или данни относно неговото здравословно състояние, сексуален живот или сексуална ориентация — освен при изключителни и непосредствени обстоятелства с цел защита на жизненоважните интереси на субекта на данни или на друго физическо лице. В случай че се предават такива данни, държавите са длъжни да ги заличат във възможно най-кратък срок.

В стандарт 9.30 се определят задължения по отношение на съхраняването на данни и деперсонализацията и повторното персонализиране на PNR данни, като се изисква държавите да съхраняват данните само за определен период, определен в тяхната правна и административна рамка, който е периодът, необходим и пропорционален за целите, за които се използват PNR данните, и да ги маскират след установен срок. След маскирането повторното персонализиране трябва да е възможно само когато данните трябва да се използват във връзка с текущ случай, заплаха или риск, свързани с целите, за които могат да се обработват PNR данни. В препоръчителна практика 9.32 се предлага максимален период на съхраняване от пет години, а в препоръчителна практика 9.33 се предлага PNR данните да бъдат деперсонализирани в рамките на шест месеца и не по-късно от две години от момента на предаването им от въздушните превозвачи.

В стандарт 9.33 е установено, че PNR данните по правило следва да се предават чрез „push“ метода, който е с по-ниска степен на вмешателство в неприкосновеността на личния живот. С него също така се цели да се сведе до минимум тежестта върху въздушните превозвачи, като се ограничи възможността на държавите да налагат глоби за грешки при предаването при определени обстоятелства и като се изисква от тях да ограничат броя на предаванията на данни по „push“ метод.

Съгласно стандарт 9.34 а) от договарящите държави се изисква да не възпрепятстват или възпират предаването на PNR данни на друга договаряща държава, която отговаря на новите стандарти. Същевременно в стандарт 9.34 б) е предвидено, че договарящите държави от ИКАО запазват способността да въвеждат или поддържат по-високи равнища на защита на PNR данните в съответствие с националната си правна рамка и да сключват допълнителни договорености с други държави, по-специално с оглед да се съобразят с техните вътрешни законови изисквания, или да установяват по-подробни разпоредби относно обработването и предаването на PNR данни, при условие че тези мерки не противоречат по друг начин на стандартите.

Съгласно стандарт 9.35 договарящите държави могат да бъдат приканени да докажат спазването на новите стандарти при поискване от друга държава. Когато договарящите държави решат, че трябва да възпрепятстват предаването на PNR данни или да наложат глоба на въздушен превозвач, съгласно стандарт 9.36 те са задължени да правят това по прозрачен начин и с нагласата да търсят решение на ситуацията.

С препоръчителна практика 9.37 държавите се насърчават да уведомяват другите страни, с които поддържат въздухоплавателни услуги, за всички съществени промени в своята програма за PNR данни, включително по отношение на спазването на стандартите и препоръчителните практики. В препоръчителна практика 9.38 се предлага въздушните превозвачи да не бъдат санкционирани от държавите, докато правят опити да разрешат спорове във връзка с предаването на PNR данни.

2.5. Приложима правна рамка на ЕС

Обработването на PNR данни представлява основен инструмент за единните ответни действия на ЕС срещу тероризма и тежката престъпност и градивен елемент на Съюза на сигурност. Идентифицирането и проследяването на подозрителни модели на пътуване чрез обработването на PNR данни с цел събиране на доказателства и, при необходимост, откриване на съучастници на извършители на престъпления и разкриване на престъпни мрежи, се оказаха изключително важни за предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления. Същевременно обработването на PNR данни представлява намеса в правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни, залегнали в членове 7 и 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“). Следователно в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата то трябва да бъде предвидено в закон, да зачита основното съдържание на съответните права и при спазване на принципа на пропорционалност, да бъде разрешено само ако е необходимо и ако действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Една такава цел от общ интерес е защитата на гражданите от сериозни заплахи за сигурността.

На 27 април 2016 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на PNR данни с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления⁴. С директивата на националните органи се позволява да изискват от въздушните превозвачи да предават PNR данни, като същевременно предоставят гаранции за правата на физическите лица на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. Крайният срок за държавите членки за транспониране на нормативната уредба в националното законодателство беше 25 май 2018 г. Проведеният през 2020 г. преглед⁵ на първите две години от прилагането на директивата показва, че обработването на PNR данни е довело до осезаеми резултати в борбата срещу тероризма и тежката престъпност.

Също през април 2016 г. Европейският парламент и Съветът приеха новите правила на ЕС в областта на защитата на данните: Регламент (ЕС) 2016/679 (Общият регламент относно защитата на данните или ОРЗД⁶) и Директива (ЕС) 2016/680 (относно защитата на данните в сектора на правоприлагането⁷). Наред с другото, в ОРЗД са установени

⁴ Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132—149).

⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прегледа на Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (COM(2020) 305 final). За допълнителни подробности вж. работния документ на службите на Комисията, придружаващ доклада (SWD(2020) 128 final).

⁶ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (Текст от значение за ЕИП) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

⁷ Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89).

правила относно международното предаване на лични данни, които са приложими за предаването на PNR данни от въздушните превозвачи. В Директива (ЕС) 2016/680 е регламентирано обработването на лични данни от правоприлагащите органи и с нея се допълва режимът на Директива (ЕС) 2016/681 относно аспекти като правата на субекта на данните и предаването на данни на правоприлагащи органи в трети държави въз основа на оценка на всеки отделен случай.

Понастоящем съществуват две международни споразумения между ЕС и трети държави относно обработването и предаването на PNR данни — с Австралия⁸ и със Съединените щати⁹. На 26 юли 2017 г. Съдът на Европейския съюз издаде становище (по-нататък наричано Становище 1/15¹⁰) относно предвиденото споразумение между ЕС и Канада относно предаването и обработката на PNR данни, подписано на 25 юни 2014 г. Съдът реши, че споразумението не може да бъде сключено в предвидената форма, тъй като някои от разпоредбите му са несъвместими със защитените от Хартата основни права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни. По-специално, Съдът тълкува съответните разпоредби на Хартата като изискващи конкретни гаранции във връзка с надзора от независим орган, обработването на чувствителни данни, автоматизираното обработване на PNR данни и недискриминацията, целите, за които могат да се обработват PNR данните, и съхраняването, използването, разкриването и по-нататъшното предаване на PNR данни. В допълнение към приемането на указания за водене на преговори от Съвета през декември 2017 г. Комисията започна нови преговори относно PNR данните с Канада през юни 2018 г.

В по-общ план все повече трети държави събират PNR данни от въздушните превозвачи, като през последните години няколко от тях се обърнаха към Комисията, изразявайки интерес да сключат международно споразумение относно PNR данните с ЕС. При липсата на правно основание, което позволява предаването на данни, въздушните превозвачи се сблъскват със ситуация, при която има стълкновение на закони, и са застрашени от глоби и други санкции. Успоредно с това, отново във връзка с прилагането на Директива (ЕС) 2016/681, държавите — членки на ЕС, искат от въздушните превозвачи от трети държави да предават PNR данни на техните звена за данни за пътниците. Няколко трети държави отказаха такова предаване, а други заплашиха да направят същото, като ответна мярка поради липсата на възможност да получават PNR данни от ЕС, което застрашава ефективността на механизма на ЕС във връзка с PNR данните.

Подходът на ЕС по отношение на предаването на PNR данни на трети държави датира от 2010 г.¹¹ и предшества приемането на Директива (ЕС) 2016/681, реформата на рамката на ЕС за защита на данните и Становище 1/15 на Съда. В Стратегията на ЕС за

⁸ Споразумение между Европейския съюз и Австралия относно обработката и предаването на резервационни данни за пътниците (PNR) от въздушни превозвачи на Австралийската митническа и гранична служба (ОВ L 186, 14.7.2012 г., стр. 4). Понастоящем съвместно извършваните преглед и оценка на това споразумение продължават.

⁹ Споразумение между Съединените американски щати и Европейския съюз относно използването и предаването на резервационни данни на пътниците на Министерството на вътрешната сигурност на Съединените щати (ОВ L 215, 11.8.2012 г., стр. 5). Понастоящем съвместната оценка на това споразумение продължава.

¹⁰ Становище 1/15 на Съда (голям състав) от 26 юли 2017 г.

¹¹ Съобщение на Комисията относно глобалния подход за предаване на резервационни данни на пътниците (PNR данни) на трети държави (COM(2010) 492 final).

Съюза на сигурност за периода 2020—2025 г. е предвиден преглед на подхода като средносрочно действие¹².

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

3.1. Контекст

Съюзът горещо подкрепя разработването на нови международни стандарти за PNR данните и активно допринася за изготвянето на стандартите и препоръчителните практики, предвидени в изменение 28 на приложение 9.

Предметът на изменение 28 на , приложение 9, глава 9, раздел D се отнася до област, по отношение на която Съюзът има изключителна компетентност по силата на последната част от член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), тъй като може да засегне общите правила относно PNR данните и защитата на данните.

В съответствие с това по време на дискусиите в подготвителните органи на ИКАО подходът на държавите — членки на ЕС, и на Комисията (в качеството на наблюдател) се ръководеше от насоките, изложени в Решение (ЕС) 2019/2107 на Съвета от 28 ноември 2019 г. за определяне на позицията на Съюза¹³. Тази позиция отразява изискванията на правната рамка на ЕС относно PNR данните и защитата на данните, по-специално съгласно Директива (ЕС) 2016/681, Регламент (ЕС) 2016/679, Директива (ЕС) 2016/680, както и съгласно Хартата, както е тълкувана в съответната практика на Съда, и по-специално в Становище 1/15.

На 25 март 2020 г. Съветът на Европейския съюз одобри допълнителна позиция на Съюза¹⁴ относно отговора на писмо на ИКАО до държавите 2020 14Е, чрез което бяха проведени консултации с договарящите държави относно проектите на стандарти и препоръчителни практики. В позицията бе приветствана предприетата от ИКАО работа за разработване на стандарти и препоръчителни практики и бе подчертана важността на защитата на основните права, включително защитата на личните данни, при обработването на PNR данни. Поради това Съветът представи предложение за изготвяне на проект, насочен към изменение на (тогавашния проект на) стандарт 9.34. Целта му беше да бъде подсилен текстът на настоящия стандарт, за да се гарантира, че способността на договарящите държави да установяват по-строги изисквания за предаване на PNR данни е ясно отразена в стандартите и препоръчителните практики.

Следва да се отбележи, че в процеса на преразглеждане след консултацията с държавите секретариатът на ИКАО не взе предвид предложенията по проекта, представени от държавите — членки на ЕС, нито измененията, предложени от други договарящи държави от ИКАО, и запази проекта на текст, представен от комисията по

¹² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност (COM(2020) 605 final).

¹³ Решение (ЕС) 2019/2107 на Съвета от 28 ноември 2019 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване във връзка с преразглеждането на глава 9 от приложение 9 (Улесняване) към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване с цел установяване на стандарти и препоръчителни практики относно резервационните данни на пътниците (ОВ L 318, 10.12.2019 г., стр. 117—122).

¹⁴ Позиция на Съюза във връзка с отговора на писмото до държавите — членки на ИКАО, относно преразглеждането на глава 9 от приложение 9 („Улесняване“) към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване във връзка със стандартите и препоръчителните практики относно резервационните данни на пътниците — Одобряване (ST 6744 2020 INIT).

въпросите на улесняването на нейното заседание от януари 2020 г. Вместо това секретариатът на ИКАО предложи „държавите, които са направили предложения за изменение на разпоредбата, да бъдат поканени да представят своето предложение или предложения за изменение на текста в параграф 9.34 на следващото заседание на комисията по въпросите на улесняването (FALP/12), планирано за юли 2021 г.“.

На 23 юни 2020 г., по време на заседанието на съвета на ИКАО, на което беше прието изменение 28, държавите — членки на ЕС, отново подчертаха значението на постигането на необходимия баланс между наличността на данните и защитата на данните и се позоваха на гореспоменатите позиции на Съюза, представени по време на процеса на консултация с държавите. Те също така изтъкнаха колко е важно да се осигурят високи равнища на защита на данните и изрично се позоваха на задълженията, произтичащи от правната рамка на ЕС. По-специално, държавите — членки на ЕС, подчертаха важността на стандартите и препоръчителните практики, и по-конкретно на стандарт 9.34, като посочиха, че той следва да се тълкува по такъв начин, че да позволява на държавите да запазят способността си да изискват от други договарящи държави да демонстрират не само съответствието на тяхната правна рамка със стандартите и препоръчителните практики, но и спазването на по-високи стандарти за защита на данните, по-конкретно за да се позволи предаване на PNR данни, когато това се изисква от националните им правни рамки.

3.2. Предложена позиция

Настоящото предложение за решение на Съвета е необходимо за приемането в рамките на срока, определен в писмо на ИКАО до държавите ЕС 6/3-20/71, на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза по отношение на приемането от съвета на ИКАО на новите стандарти и препоръчителни практики за PNR данните.

Новите стандарти и препоръчителни практики за PNR данните, предвидени в изменение 28 (приложение 9, глава 9, раздел D), до голяма степен следват линията на позицията на Съюза, залегнала в Решение (ЕС) 2019/2107 на Съвета. В този смисъл в тях са заложили амбициозни гаранции за защита на данните, по-специално за правата на субекта на данните, надзора от независим орган, чувствителните данни, автоматизираното обработване на PNR данни и недискриминацията, целите, за които могат да се обработват PNR данните, и съхраняването, използването, разкриването и по-нататъшното предаване на PNR данни.

Според Комисията стандартите и препоръчителните практики позволяват да се постигне значителен напредък на международно равнище по отношение на защитата и използването на PNR данни с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления. Поради това държавите — членки на ЕС, не следва да подават уведомления за отхвърляне съгласно член 90 от Чикагската конвенция, по-специално понеже такова уведомление също така би подкопало усилията за установяване в световен мащаб на по-високи стандарти за защита на PNR данните в сравнение с настоящите правила на ИКАО относно резервационните данни на пътниците.

В стандартите и препоръчителните практики, по-конкретно в стандарт 9.34 b), също така е отчетено, че договарящите държави — като например държавите — членки на ЕС, могат да запазят способността да поддържат или въвеждат по-високи равнища на защита в съответствие с националната си правна и административна рамка, както и да сключват допълнителни договорености с други държави с цел да установят по-подробни разпоредби относно предаването на PNR данни. Съгласно законодателството на ЕС предаването от въздушните превозвачи на PNR данни, обработвани в ЕС, на

правоприлагащ орган в трета държава трябва да отговаря по-специално на изискванията на глава V от ОРЗД, както и на изискванията, произтичащи от Хартата, както е посочено по-конкретно в Становище 1/15 на Съда. Тези изисквания са по-строги от това, което се изисква съгласно стандартите и препоръчителните практики относно PNR данните, съдържащи се в изменение 28.

В този контекст съгласно стандарт 9.34 а) от договарящите държави се изисква да не възпрепятстват или възпират предаването на PNR данни на друга договаряща държава, която отговаря на стандартите и препоръчителните практики; от гледна точка на Европейския съюз и неговите държави членки настоящият текст на стандарт 9.34 не изразява достатъчно ясно от правна гледна точка, че държавите — членки на ЕС, не са възпрепятствани да налагат тези изисквания независимо от стандарт 9.34.

Поради тази причина Комисията счита, че държавите членки следва да подадат уведомление за различие съгласно член 38 от Чикагската конвенция. Това различие, описано в приложението към настоящото предложение за решение на Съвета, следва да остане строго ограничено до това, което е необходимо, за да се избегне всякаво съмнение относно прерогатива на държавите — членки на ЕС, да налагат по-строги изисквания за предаване на PNR данни на трети държави и съответно да възпрепятстват такова предаване, ако въпросните изисквания не бъдат изпълнени.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от ДФЕС се предвижда приемането на решения за установяване на *„позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“*.

Член 218, параграф 9 от ДФЕС се прилага независимо от това дали Съюзът е член на органа или страна по споразумението¹⁵.

Понятието *„актове с правно действие“* включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са *„годни да оказват съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“*¹⁶.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

ИКАО е орган, създаден с международно споразумение, а именно Чикагската конвенция.

Изменение 28 на приложение 9 към Чикагската конвенция съдържа стандарти, които по принцип са обвързващи за членовете на ИКАО, в това число държавите — членки на Съюза, и следователно представлява акт с правно действие. Някои от тези правни действия обаче зависят от уведомяването за различия и от условията за това

¹⁵ Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 64: „[...] Съюзът, макар да не е страна по Споразумението за OIV, е оправомощен да установи позиция, която да се заеме от негово име по отношение на тези препоръки, предвид прякото им отражение върху достиженията на правото на Съюза в тази област“.

¹⁶ Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

уведомяване. Поради това приемането на позиция на Съюза по отношение на това уведомяване попада в обхвата на член 218, параграф 9 от ДФЕС.

Правното действие на стандартите и на всякакви различия, за които трябва да бъде уведомено, попадат в област, обхваната от правилата на Съюза, а именно Директива (ЕС) 2016/681, както и от съществуващите и бъдещите международни споразумения относно PNR данните между ЕС и трети държави. Това означава, че в съответствие с член 3, параграф 2 от ДФЕС Съюзът има изключителна компетентност по този въпрос.

Уведомяването за различията не води до допълнение или изменение на институционалната рамка на Чикагската конвенция.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на акта, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако актът преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

По отношение на акт, който преследва едновременно няколко цели или се състои от няколко части, които са неразривно свързани, без никоя от тях да е акцесорна по отношение на другите, материалноправното основание за решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС ще трябва, по изключение, да включва съответните различни правни основания.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Изменение 28 на приложение 9 към Чикагската конвенция преследва цели и се състои от части, отнасящи се до защитата на данните и полицейското сътрудничество. Всички те са неразривно свързани, без някоя от тях да е акцесорна по отношение на другите.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение включва следните разпоредби: член 16, параграф 2 и член 87, параграф 2, буква а) от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание на предложеното решение следва да бъде член 16, параграф 2 и член 87, параграф 2, буква а) от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Международната организация за гражданско въздухоплаване във връзка с изменение 28 на приложение 9, раздел D към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 16, параграф 2 и член 87, параграф 2, буква а), във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване („Чикагската конвенция“), с която се урежда международният въздушен транспорт, влезе в сила на 4 април 1947 г. С нея се учредява Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).
- (2) Държавите — членки на Съюза, са договарящи държави по Чикагската конвенция и членове на ИКАО, а Съюзът има статут на наблюдател в някои органи на ИКАО, включително събранието и други технически органи.
- (3) Съгласно член 54, буква l) от Чикагската конвенция съветът на ИКАО трябва да приема международни стандарти и препоръчителни практики.
- (4) В своята Резолюция 2396(2017) от 21 декември 2017 г. („Резолюция 2396(2017) на СС на ООН“) Съветът за сигурност на ООН реши, че държавите, които членуват в ООН, трябва да развият капацитет за събиране, обработване и анализиране на резервационни данни на пътниците (PNR данни) в изпълнение на стандартите и препоръчителните практики на ИКАО и да гарантират, че PNR данните се използват от всички техни компетентни национални органи и се обменят с тях при пълно спазване на правата на човека и основните свободи за целите на предотвратяването, разкриването и разследването на терористични престъпления и свързани с тях пътувания.
- (5) Също така с Резолюция 2396(2017) на СС на ООН ИКАО се приканва да работи със своите договарящи държави с цел изготвянето на стандарт за събирането, използването, обработването и защитата на PNR данните.
- (6) Стандартите и препоръчителните практики относно PNR данните се съдържат в приложение 9, глава 9, раздел D към Чикагската конвенция. Към тези стандарти и препоръчителни практики има допълнителни насоки, по-специално документ 9944 на ИКАО, в който се съдържат насоки относно PNR данните.
- (7) На 23 юни 2020 г. съветът на ИКАО прие изменение 28 на приложение 9 към Чикагската конвенция, с което в раздел D на приложението се установява нов

набор от стандарти и препоръчителни практики за договарящите държави от ИКАО за развиване на капацитет за събиране, използване, обработване и защита на PNR данни за полети до и от тяхната територия, подкрепени от подходяща правна и административна рамка.

- (8) В съответствие с член 90 от Чикагската конвенция изменение 28 влиза в сила три месеца след крайния срок за отхвърляне, освен ако мнозинството от договарящите държави не заяви, че го отхвърля.
- (9) В съответствие с член 38 от Чикагската конвенция всяка договаряща държава, която прецени, че е невъзможно да се съобразява във всички отношения с подобни международни стандарти или процедури или да приведе своите собствени разпоредби или практика в пълно съответствие с който и да е международен стандарт или процедура след изменение на последните, или която сметне за необходимо да приеме разпоредби или практика, отличаващи се в някакво конкретно отношение от тези, които са установени с даден международен стандарт, трябва незабавно да уведоми ИКАО за различията между нейната собствена практика и установената с международния стандарт такава. Уведомяването за такова различие засяга правното действие на стандартите, приети от ИКАО. Поради това позицията на Съюза по въпроса трябва да бъде установена в съответствие с член 218, параграф 9 от ДФЕС.
- (10) Уведомление за изменение 28 е изпратено на договарящите държави от ИКАО с писмо до държавите ЕС 6/3-20/71. Съгласно това писмо до държавите уведомления за различия и съответствие с това изменение трябва да бъдат подадени до 30 януари 2021 г.
- (11) Съюзът прие общи правила относно PNR данните с Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета¹⁷, чийто обхват се припокрива до голяма степен с областта, уредена със стандартите и препоръчителните практики, съдържащи се в изменение 28. Директива (ЕС) 2016/681 включва по-специално всеобхватен набор от правила за опазване на основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни при предаването на PNR данни от въздушни превозвачи на държавите членки и обработването на такива данни за целите на предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления.
- (12) Съюзът също така прие законодателство относно защитата на личните данни, по-специално Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета¹⁸ и Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета¹⁹, приложими към обработването на PNR данни съответно от въздушни превозвачи и други частни оператори и органи, компетентни за целите на предотвратяването,

¹⁷ Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132).

¹⁸ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

¹⁹ Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89).

разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления и изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване.

- (13) Освен това понастоящем са в сила две международни споразумения между Съюза и трети държави относно обработването и предаването на PNR данни, а именно с Австралия²⁰ и със Съединените щати²¹. На 26 юли 2017 г. Съдът на Европейския съюз издаде своето Становище 1/15²² относно предвиденото международно споразумение между Съюза и Канада относно предаването и обработката на PNR данни (2014 г.).
- (14) Свързаните с PNR данните аспекти на приложение 9, глава 9, раздел D към Чикагската конвенция, преработени с изменение 28, се отнасят до област, по отношение на която Съюзът има изключителна компетентност съгласно член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като могат да засегнат общите правила относно защитата и обработването на PNR данни.
- (15) Следователно, с цел разработването на текстовете на изменение 28, позицията на Съюза по този въпрос беше приета в съответствие с Решение (ЕС) 2019/2107 на Съвета²³. Тази позиция отразява изискванията на законодателството на Съюза относно защитата на личните данни и предаването на PNR данни на трети държави, по-специално съгласно Регламент (ЕС) 2016/679, Директива (ЕС) 2016/680 и Директива (ЕС) 2016/681, както и тези, произтичащи от Хартата на основните права на Европейския съюз, съгласно тълкуването ѝ от Съда на Европейския съюз, по-специално в Становище 1/15. Позицията беше от значение за дискусиите, провеждани в рамките на подготвителните органи на ИКАО, както и за окончателното гласуване в съвета на ИКАО.
- (16) Стандартите и препоръчителните практики, предвидени в изменение 28, до голяма степен следват линията на позицията на Съюза, залегнала в Решение (ЕС) 2019/2107 на Съвета, и в тях са заложили амбициозни гаранции за защита на данните, по-специално за правата на субекта на данните, надзора от независим орган, чувствителните данни, автоматизираното обработване на PNR данни и недискриминацията, целите, за които могат да се обработват PNR данните, и съхраняването, използването, разкриването и по-нататъшното предаване на PNR данни.
- (17) Следователно, като се има предвид, че изменение 28 би позволило да се постигне значителен напредък на международно равнище по отношение на стандартите за защита на PNR данните, държавите — членки на Съюза, не следва да подават уведомления за отхвърляне съгласно член 90 от Чикагската конвенция.

²⁰ Споразумение между Европейския съюз и Австралия относно обработката и предаването на резервационни данни за пътниците (PNR) от въздушни превозвачи на Австралийската митническа и гранична служба (ОВ L 186, 14.7.2012 г., стр. 4).

²¹ Споразумение между Съединените американски щати и Европейския съюз относно използването и предаването на резервационни данни за пътниците на Министерството на вътрешната сигурност на Съединените щати (ОВ L 215, 11.8.2012 г., стр. 5).

²² Становище 1/15 на Съда (голям състав) от 26 юли 2017 г. (Споразумение между ЕС и Канада относно PNR данните), ECLI:EU:C:2017:592.

²³ Решение (ЕС) 2019/2107 на Съвета от 28 ноември 2019 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване във връзка с преразглеждането на глава 9 от приложение 9 (Улесняване) към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване с цел установяване на стандарти и препоръчителни практики относно резервационните данни на пътниците (ОВ L 318, 10.12.2019 г., стр. 117).

- (18) От друга страна, изискванията, произтичащи от законодателството на Съюза във връзка с предаването и обработването на PNR данни, са по-строги от стандартите и препоръчителните практики, съдържащи се в изменение 28.
- (19) Съгласно стандарт 9.34 а) от договарящите държави се изисква да не възпрепятстват или възпират предаването на PNR данни на друга договаряща държава, която отговаря на стандартите и препоръчителните практики. Въпреки че съгласно стандарт 9.34 b) договарящите държави запазват способността да поддържат или въвеждат по-високи равнища на защита в съответствие с националната си правна и административна рамка и да сключват допълнителни договорености с други договарящи държави с оглед да установят по-подробни разпоредби относно предаването на PNR данни, от гледна точка на Европейския съюз и неговите държави членки настоящият текст на стандарт 9.34 не е достатъчно ясен от правна гледна точка, за да гарантира, че държавите членки не са възпрепятствани да налагат тези изисквания независимо от стандарт 9.34.
- (20) При тези обстоятелства, за да се гарантира спазването на законодателството на Съюза и стандартите и препоръчителните практики, държавите членки следва да уведомят за различие по смисъла на член 38 от Чикагската конвенция. Това различие следва да бъде ограничено до стандарт 9.34 в приложение 9, глава 9, раздел D към нея, както е преработен с изменение 28.
- (21) Следователно е целесъобразно позицията на Съюза да бъде установена в съответствие с това.
- (22) Ирландия е обвързана от Директива (ЕС) 2016/681 и поради това участва в приемането на настоящото решение.
- (23) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (24) Позицията на Съюза следва да бъде изразена от държавите членки,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в отговор на писмо до държавите ЕС 6/3-20/71, издадено на 17 юли 2020 г. от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), се съдържа в приложението към настоящото решение.

Член 2

Позицията, посочена в член 1, се изразява от държавите членки.

Член 3

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател